

JEJARING KEBIJAKAN DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK
 Suatu Kajian Tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir Dan Rob
 Pemerintah Kota Semarang
 (Dimuat di Jurnal Delegasi, Jurnal Ilmu Administrasi, STIA Banjarmasin, Vol. VI No. 3,
 Januari 2008, Terakreditasi KepDirjenDikti No. 56/DIKTI/KEP/2005)

Oleh
 Sri Suwitri

ABSTRAKSI

Policy networks dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang adalah sebuah subsistem yang terbentuk dari interaksi aktor Tim Subsistem, LSM, media massa, Kedungsepur, Bappeda dan DPU Kota Semarang, serta Dinas Kimtaru Propinsi Jawa Tengah. Aktor tersebut berkoalisi advokasi membentuk *Pluralistic network* dalam Tim Subsistem sedang lainnya *bureaucratic network*. *Core belief* masing-masing koalisi advokasi menyebabkan kuatnya konflik antar koalisi advokasi. Dipicu oleh stimulasi dari LSM Peduli Banjir Dan Lingkungan Kota Semarang dan media massa, konflik antar koalisi advokasi mendorong pembentukan opini elit dan menampilkan Bappeda Kota Semarang sebagai aktor penengah dengan menyusun *masterplan* drainase hasil penggabungan koalisi advokasi yang berkonflik, dan mempersiapkan *masterplan* drainase tersebut untuk menjadi peraturan daerah. Jejaring kebijakan vertikal yang dihasilkan oleh konflik koalisi, menyebabkan terjadinya *refraksi* tujuan, sehingga tujuan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang terklasifikasi ke dalam *refraksi* tujuan area penyempitan, area pelebaran dan area lepasan. Diusulkan penggunaan jejaring kebijakan lingkaran bagi tercapainya tujuan kebijakan dan kepentingan publik.

Key words : Policy networks, actor, belief system, refraction of goal.

ABSTRACT

Policy network in policy formulation of overcoming floods and rob in Semarang city is a subsystem is formed by actors interaction of Team Subsistem, LSM, mass media, Kedungsepur, Bappeda and DPU Semarang city and also on Duty Kimtaru Province Central Java. The actors have advocation coalition to form Pluralistic network in Team Subsistem and bureaucratic network in the others. Belief Core of each coalition advocation cause the strength of conflict between coalition advocation. Triggered by LSM Care Floods And Environment of Semarang City and mass media, conflict between coalition advocation push forming of elite opinion and present Bappeda of Semarang city as a mediator actor compiled drainage masterplan result of merger of coalition advocation which is have conflict, and draw up the drainage masterplan to become by law. Vertical Policy network which yielded by coalition advocation conflict, causing the refraction of target, so the target of policy of overcoming floods and rob in Semarang city classification into refraction target of stricture area, enlargement area and free area. Proposed by usage of circle policy network for the reaching of policy target and interest public.

Kata Kunci : Jejaring kebijakan, aktor, sistem kepercayaan, refraksi tujuan.

A. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Dunia saat ini berada pada situasi global, dimana krisis di suatu negara dapat berdampak menjadi krisis internasional, krisis satu dimensi dapat berubah menjadi krisis multidimensional. Eksistensi administrasi dan organisasi publik ditentukan oleh cara menyikapi perubahan lingkungan strategis internal dan eksternal yang begitu cepat, kompleks dan dinamis. (Sanim, 1999: 1). Sikap proaktif dalam memanfaatkan perubahan perlu dilakukan setiap negara atau administrasi publik dengan melakukan reformasi dan revitalisasi pada diri administrasi negara sendiri (*inherent*) ataupun faktor luar (*inducement*) yang berpengaruh (Soeprihanto, 2001 : 4-6). Reformasi administrasi negara dimulai pada tingkat *policy* dan dimensi pertama yang menjadi pokok perhatian administrasi negara adalah *public policy*. (Henry, 1995: 16-17)

Perkembangan ilmu Administrasi Negara telah mengalami pergeseran titik tekan dari *administration of public* dimana *public* bermakna sebagai negara menjadi makna *public* sebagai masyarakat. Pendekatan tidak lagi kepada negara tetapi lebih menitikberatkan pada *customer's*

oriented atau *customer's approach*.

Sesuai tuntutan perubahan tersebut, *government* yang lebih menitikberatkan kepada otoritas juga mengalami perubahan menjadi *governance* yang menitikberatkan kepada kompatibilitas diantara aktor kebijakan yaitu *state* (pemerintah), *private* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). (Utomo, 2005 : 5). Pergeseran ilmu Administrasi Negara ke arah publik telah mereformasi *Traditional Public Administration* menuju *New Public Management* (NPM), dengan perubahan-perubahan nilai dalam pemerintahan, yaitu: 1) Otonomi dan desentralisasi; 2) Reorganisasi dan efisiensi administrasi dalam birokrasi; 3) Politik dan demokrasi. (Kiellberg, 1995: 44)

Desentralisasi dan *governance* di Indonesia telah berusaha ditampung dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan 32 Tahun 2004. Kebijakan-kebijakan itu mendorong proses partisipasi demokratis di pemerintahan daerah dan memaksa pemerintah daerah membangun *stakeholders* sebagai jejaring dalam setiap penyusunan kebijakan publik terutama pada tahap perumusan kebijakan. Pendekatan jejaring (*network approach*) dalam kebijakan publik mengalami perkembangan pesat dengan

pertumbuhan organisasi *cluster* dan *quango* sebagai hasil interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Jejaring kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan telah banyak dibicarakan dalam teori *agenda setting*, formulasi kebijakan, *advocacy coalition* dan *iron triangles*. Jejaring kebijakan pada tahap perumusan kebijakan memberi kontribusi terhadap perubahan tujuan dengan kemunculan aktor-aktor yang sarat dengan nilai-nilai motivasi dan kepentingan. Pendekatan *advocacy coalition* yang digunakan dalam penelitian ini membantu menjelaskan perubahan tujuan yang terjadi sebagai akibat interaksi aktor dan sistem nilai dalam jejaring kebijakan. Jejaring kebijakan yang terjadi diantara aktor pemerintah, swasta dan masyarakat dan perubahan tujuan dapat menjadi kontrol bagi label kepentingan publik. Organisasi publik membutuhkan pembangunan jaringan *stakeholders* atau jejaring kebijakan, demikian juga perumusan kebijakan penanganan banjir dan rob di Kota Semarang.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian tentang latar belakang penelitian jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan, disusun pertanyaan penelitian mengenai proses pembentukan jejaring, aktor-aktor yang

berinteraksi dan berinterdependensi, sistem nilai aktor dan perubahan tujuan akibat adanya sistem nilai, interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Sesuai rumusan masalah, tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasi jejaring kebijakan, aktor, interaksinya serta sistem nilai dan perubahan tujuan yang terjadi dalam perumusan kebijakan sebagai suatu subsistem kebijakan. Pada akhir penelitian dapat direkonstruksi suatu model jejaring kebijakan bagi perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang, sehingga secara akademis penelitian ini memberikan kontribusi pada ilmu kebijakan publik tentang peranan jejaring kebijakan pada tahap perumusan kebijakan terhadap perubahan tujuan dengan kemunculan *cluster* dan *quango* sebagai aktor yang sarat dengan nilai-nilai motivasi dan kepentingan dengan pendekatan *advocacy coalition*. Secara praktis penelitian dapat menjadi pedoman bagi perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang untuk tersebut tetap mengedepankan

kepentingan masyarakat kota Semarang khususnya dan Propinsi Jawa tengah pada umumnya.

B. Tinjauan Pustaka

Berbagai penelitian yang telah dilakukan terdahulu belum memfokuskan penelitian pada pembentukan jejaring kebijakan dalam setiap tahap dari perumusan kebijakan dengan memperhatikan aktor dan sistem nilai yang diemban para aktor. Penelitian terdahulu menemukan pertumbuhan jenis jejaring kebijakan publik seperti koalisi advokasi, *cluster* dan *quango*, tetapi penelitian-penelitian tersebut belum mempertautkan intensitas pembentukan jejaring kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan, alasan apa dari aktor untuk membentuk jejaring serta sistem nilai dari kepentingan yang diemban para aktor dalam jejaring kebijakan, sehingga intensitas hubungan seorang aktor menjadi lemah ataupun kuat, menjadi pro ataupun kontra terhadap tujuan organisasi publik. Mengisi ruang yang masih kosong dalam teori *policy network* inilah yang ingin dicapai dalam penelitian tentang jejaring kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan publik, sehingga menimbulkan perspektif baru dalam teori jejaring kebijakan publik.

Policy networks atau jejaring kebijakan digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, didiskripsikan sebagai aktor-aktor, Kedua, *linkages* diantara aktor-aktor, ketiga, *boundary*. (Kenis & Schneider, 1991 : 41-42, dalam Carlsson, 2000 : 505). Sabatier (1993) meneliti suatu jejaring kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995 : 125). Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan diantara aktor terdiri atas tiga (3) tingkat kepercayaan, yaitu : 1) *Common belief* atau *deep/normative core*, suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah; 2) *Core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan

atas pandangan yang sama terhadap sifat alami kemanusiaan dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit dirubah; 3) *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya . Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah.

Koalisi advokasi adalah jenis jejaring kebijakan, merupakan *hybrid model* subsistem kebijakan dalam kerangka *policy network*. Koalisi advokasi dapat muncul pada semua level kebijakan, baik tingkat nasional, sub-nasional dan lokal. Jejaring kebijakan dalam suatu subsistem kebijakan dapat dipelajari melalui koalisi dari aktor-aktor jejaring kebijakan. Hal ini disebabkan subsistem kebijakan merupakan jejaring kebijakan yang terdiri dari sejumlah koalisi-koalisi advokasi yang dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang mereka miliki. (Parsons, 2005: 198). Penetapan agenda dan tahap lainnya dalam proses kebijakan didominasi oleh opini elit. Dampak dari opini publik paling-paling hanya bersifat *modest*. (Sabatier, 1991:148;1993: 30 dalam Parsons, 2000 : 199) Semakin banyak kepentingan aktor

yang terlibat dalam jejaring kebijakan akan semakin memperbesar koalisi baik secara kualitas maupun kuantitas. Semakin banyak tumbuh koalisi tidak menjamin kemudahan perumusan kebijakan bahkan dapat mengancam proses perumusan kebijakan. Koalisi 'tidak terkendali', besar kemungkinan terjadi dalam arena kebijakan. Koalisi ini terbentuk dalam rangka mewujudkan opini elit. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah (*policy brokers*).

Penelitian tentang aktor kebijakan dalam jejaring kebijakan publik antara lain dilakukan Cobb dan Elder (1972:85 dalam Parsons, 1997:127) yang menemukan bahwa aktor kebijakan adalah komunitas kebijakan yang terdiri dari pemerintah, sekelompok publik yang berpartisipasi di bawah inisiator atau pemimpin opini dengan tekanan media massa. Jejaring kebijakan adalah suatu hubungan yang terbentuk akibat koalisi diantara aktor pemerintah, masyarakat termasuk privat. (Waarden, 1992 : 29-52 dalam Howlett dan Ramesh,1995 :130). Aktor kebijakan sering juga disebut sebagai *stakeholders*. *Management Stakeholders* adalah suatu pendekatan terhadap *stakeholders* dengan menyesuaikan kondisi *stakeholders*, yaitu :1) Rekan Kerja (*Partner*) 2)

Konsultasi (*Consult*) 3) Informasi (*Inform*) 4). Kontrol (*Control*) (Viney, 2006 :2-3). Rhodes menerapkan teori ketergantungan dan pertukaran sumberdaya dan ide jaringan kebijakan untuk studi relasi lokal-sentral (1981, 1986, 1988). Pemikiran ini berawal dari Benson (1982, 1982 : 148) yang mendefinisikan jaringan kebijakan dalam term kompleks organisasi yang dihubungkan satu sama lain melalui ketergantungan sumberdaya. (Parsons. 2005 : 188). Pembentukan jejaring kebijakan dari interaksi aktor dan sistem nilai dapat dipahami melalui teori ketergantungan sumberdaya dan teori prospek.

Jejaring kebijakan terbentuk dan berkembang menjadi bermacam jenis tergantung pada intensitas dan dominasi hubungan yang terjadi diantara ketiga aktor. Terdapat lima (5) sumber sistem nilai yang mempengaruhi intensitas dan dominasi hubungan diantara aktor perumus kebijakan publik (Wart, 1998 : 8-23), yakni: 1) nilai-nilai individu, 2) nilai-nilai profesional, 3) nilai-nilai organisasi, 4) nilai-nilai legal, dan 5) nilai-nilai kepentingan publik.

Jejaring kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Jones (1984), Brewer, Howlett dan M. Ramesh (1995) memandang perumusan

kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan, yaitu : 1) Tahap pengusulan alternatif; 2) Seleksi alternatif; 3) Penilaian alternatif; 4) Pemilihan alternatif. Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (Quade, 1984 : 108). Jejaring kebijakan akan terwadahi dalam organisasi, organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995 : 125). Subsistem kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk tatkala semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi diantara partisipan atau aktor. Kegiatan saling mempengaruhi diantara para aktor akan membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistim nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistim nilai akan berakibat pada perubahan subsistem kebijakan. (Parsons, 2005:198 diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991).

Jejaring kebijakan menjadi tumbuh dengan bermacam jenis tergantung pada intensitas hubungan ketiga aktor dan dominasi salah satu aktor. Jenis-jenis

jejaring kebijakan yang muncul adalah 1) *Bureaucratic Network*; 2) *Clientelistic Network*; 3) *Triadic Network* 4) *Pluralistic Network*. Apabila masyarakat mendominasi hubungan antara pemerintah dan masyarakat akan terbentuk empat jenis jejaring: 1) *Participatory Statist Network*; 2) *Captured Network*; 3) *Corporatist Network*; 4) *Issue Network*.

Keterkaitan aktor dan sistim nilai dalam pembentukan jejaring kebijakan ditinjau dari kerangka koalisi advokasi adalah bagaimana agar perumusan kebijakan publik hingga implementasinya tetap mempertahankan nilai-nilai kepentingan publik. Perubahan tujuan kebijakan tidak terjadi, dan tujuan kebijakan mendasarkan pada nilai-nilai pelayanan publik, meninggalkan tirani dan beralih ke publik. Nilai kepentingan publik sangat dipengaruhi faktor politik, namun perubahan apapun dalam suatu perumusan kebijakan tidak bijaksana apabila menyimpang dari kepentingan publik.

C. Metode Penelitian

3.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian kualitatif terhadap administrasi negara sering dengan menggunakan metode penelitian studi kasus. Penelitian jejaring kebijakan

publik dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang, menggunakan metode penelitian kualitatif studi kasus dan sesuai tujuan penelitian, tipe studi kasus yang dipergunakan adalah tipe studi kasus deskriptif, instrumental dengan kasus tunggal terjal. Kasus tunggal dapat mempunyai lebih dari satu unit analisis atau memiliki sub-sub unit analisis. Apabila sub-sub unit analisis terdiri dari unit analisis perorangan, maka penelitian kasus disebut sebagai studi kasus terjal. (Yin, 2004: 1). Penelitian jejaring kebijakan publik dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang sangat tepat menggunakan pendekatan studi kasus karena merupakan suatu inkuiri empiris yang: 1) menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata, 2) batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak tegas, 3) dapat memanfaatkan multisumber bukti.

3.2. Fokus Penelitian

Dalam studi kasus, fokus penelitian menyangkut proposisi-proposisi yang dibangun dan logika yang mengaitkan proposisi-proposisi tersebut. Adapun fokus penelitian ini adalah jejaring kebijakan publik dalam perumusan kebijakan dengan lokus kebijakan

penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang. Mempelajari jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan sebagai fokus penelitian akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan jejaring (*network approach*) melalui kerangka kerja Koalisi Advokasi (*Advocacy Coalition Framework*) dengan memperhatikan terbentuknya *cluster* dan *quango*.

Lokus penelitian yaitu Kota Semarang. Penentuan situs penelitian didasarkan pada Keputusan Walikota Semarang Nomor: 614.05/061 tanggal: 10 Maret 2006 yaitu pembagian sistem drainase Semarang Barat, Semarang Tengah dan Semarang Timur. Sistem drainase terbagi lagi dalam sub sistem drainase dan sub sistem drainase terbagi lagi berdasarkan DAS. Situs penelitian ditetapkan berdasar Sistem Drainase tersebut dan dipilih diantara sistem drainase yang merupakan daerah rawan bencana banjir dan rob yaitu sistem drainase Semarang Tengah meliputi sub sistem drainase Bulu dengan DAS Bulu Drain, sub sistem Tanah Mas dengan DAS Kali Asin dan sub sistem drainase Kota Lama dengan DAS Bubaan.

3.3. Instrumen Penelitian

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Penelitian ini juga menggunakan instrumen penunjang

lain seperti pedoman observasi, pedoman wawancara dan pedoman studi dokumentasi. Penggunaan instrumen lain bertujuan untuk melengkapi kelemahan instrumen dari peneliti sendiri.

3.4. Desain Studi Kasus

Yin (2004 : 29) mengidentifikasi langkah-langkah yang harus ditempuh peneliti studi kasus: 1) Menyusun pertanyaan penelitian, 2) Menyusun proposisi, 3) menetapkan unit analisis, 4) mengaitkan secara logis antara data dengan proposisi, 5) penetapan kriteria interpretasi data. Pertanyaan studi kasus pelaksanaan jejaring kebijakan publik dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang adalah pada *how* dan *why* disamping *what*, siapakah, berapakah, dimanakah sebagai penunjang. Pertanyaan-pertanyaan penelitian tersebut ditujukan pada fokus penelitian yang merupakan proposisi penelitian yaitu 1) Perumusan kebijakan sebagai subsistem kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Pemerintah Kota Semarang, 2) Jejaring kebijakan publik dalam perumusan kebijakan 3) aktor dan 4) sistem nilai.

Unit analisis desain kasus tunggal terjalin jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Pemerintah Kota

Semarang meliputi unit pokok yaitu Badan eksekutif, legislatif, Lembaga Kemasyarakatan, Non Government Organization (NGO), Lingkungan Masyarakat, sumber pendanaan, Pemerintah Daerah, Kelompok Kepentingan. Unit menengah terdiri Bappeda, DPUK, Infokom, Kesbanglinmas, Perijinan, Setda, DPRD Kota Semarang, RT, RW, LPMK, LSM Peduli Banjir Dan Rob Kota Semarang, KIM, FIM, bagian perekonomian, kecamatan, kelurahan, pemerintah daerah lain yang terkait atau Kedungsepur (Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang, Purwodadi), DP2K, perguruan tinggi/kelompok ahli, swasta, media massa, dan unit terkecil perorangan yaitu pimpinan, pegawai dan anggota.

Setelah data terkumpul, dilakukan tahap ke empat dan ke lima yaitu pengaitan data terhadap proposisi dan interpretasinya. Campbell (1975) dalam Yin (2004: 35) menggambarkan interpretasi data studi kasus dengan cara penjodohan pola, yaitu mendiskripsikan dua pola potensial dan menunjukkan bahwa data tersebut berkesesuaian satu sama lain secara seimbang, dapat pula dua pola potensial muncul sebagai proposisi saingan, sehingga muncul ada

pengaruh dan tak ada pengaruh dari proposisi sebab akibat. (Yin, 2004: 140)

Suatu desain studi kasus diharapkan mengetengahkan pernyataan logis, karena itu perlu ditetapkan kualitas desain melalui uji logika pula. Kidder (1981) dalam Yin (2004: 38) menyarankan empat (4) uji kualitas desain penelitian studi kasus: 1) Validitas konstruk, 2) Validitas eksternal, 3) Validitas internal, 4) Reliabilitas.

3.5. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teknik wawancara mendalam, *Focus Group Discussion*, observasi dan studi dokumentasi. Dengan ketiga teknik tersebut diperoleh data yang *holistic* dan *integrative* tentang jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang.

3.6 Analisis Data

Setelah data terkumpul, dilakukan pengaitan data terhadap proposisi dan interpretasinya melalui langkah: 1) *open coding*, 2) *axial coding*, 3) *selective coding*.

3.7. Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian kualitatif harus memenuhi beberapa persyaratan sehingga dapat dipandang sebagai penelitian ilmiah dan memiliki

taraf kepercayaan terhadap hasil penelitian. Moleong (1998) mengemukakan kriteria kepercayaan dari keabsahan data melalui kredilitas, transferabilitas, dependabilitas dan konfirmabilitas.

D. Pembahasan

4.1. Deskripsi Umum Lokasi Penelitian

Semarang kaline banjir, jo sumelang ora dipikir (Semarang sungainya banjir, jangan kuatir tidak dipikirkan). Ini adalah cuplikan lagu yang dipopulerkan Waljinah pada tahun 1970-an. Kalimat lagu di atas sebenarnya tidaklah tepat, karena yang sering banjir di Semarang bukanlah sungai, melainkan rob atau air pasang dari laut. Secara topografi Kota Semarang terdiri atas daerah pantai, dataran rendah dan perbukitan. Daerah dataran rendah di Kota Semarang sangat sempit, yakni sekitar 4 km dari garis pantai, dataran rendah ini dikenal dengan sebutan kota bawah. Kawasan Kota Bawah seringkali dilanda banjir, dan di sejumlah kawasan, banjir ini disebabkan luapan air laut (rob). Di sebelah selatan merupakan dataran tinggi, yang dikenal dengan sebutan Kota Atas, diantaranya meliputi kecamatan Candi, Mijen, Gunungpati, dan Banyumanik. Dengan topografi tersebut, Kota Semarang menunjukkan adanya

berbagai kemiringan dan tonjolan. Kota bawah merupakan pantai dan dataran rendah yang memiliki kemiringan antara 0% sampai 5%, sedangkan dibagian Selatan merupakan daerah dataran tinggi dengan kemiringan bervariasi antara 5%-40%. Berbeda dengan daerah perbukitan atau Kota Atas yang struktur geologinya sebagian besar terdiri dari batuan beku, Kota Bawah yang sebagian besar tanahnya terdiri dari pasir dan lempung. Kota Atas memiliki ketinggian 90.348 meter di atas permukaan laut (MDPL) dengan titik tertinggi di Jatingaleh dan Gombel.

Kota Bawah terletak 0,75-348 MDPL menjadi banjir saat air pasang (rob) dan saat air hujan tidak tertampung di laut. Apalagi saat ini saluran-saluran air juga mampat akibat pembuangan sampah yang sembarangan. Namun bukan hanya ini penyebab banjir dan rob Kota Semarang, beberapa kegiatan pembangunan dituding pula sebagai penyebab sulitnya mengatasi banjir dan rob Kota Semarang. Reklamasi pantai di Kota Semarang yang berlokasi di kawasan Pantai Marina dituding menyebabkan penurunan tanah (*land subsidence*). Pengambilan air bawah tanah, juga menyebabkan turunnya permukaan tanah. Masalah banjir dan rob di wilayah pantai tidak terlepas

dengan kenaikan suhu bumi (*global warming*, GW). Penanganan banjir juga dipengaruhi oleh kerjasama dalam pembangunan antar daerah terutama di daerah hulu Daerah Aliran Sungai (DAS) dan hilir.

Di Wilayah Kota Semarang mengalir beberapa sungai yang tergolong besar seperti yaitu Kali Besole, Kali Beringin, Kali Silandak, Kali Siangker, Kali Kreo, Kali Kriopik, Kali Garang, Kali Candi, Kali Bajak, Kali Kedungmundu, Kali Penggaron dan sebagai daerah hilir, merupakan daerah limpasan debit air dari sungai yang melintas dan mengakibatkan terjadinya banjir pada musim penghujan, kondisi ini (banjir) diperparah oleh karakteristik wilayah dimana perbandingan panjang sungai dan perbedaan ketinggian (kontur) sangat curam sehingga curah hujan yang terjadinya di daerah hulu (daerah atas) akan sangat cepat mengalir ke daerah hilir (bawah). Penanganan banjir sungai dipengaruhi oleh pola penataan dan pengelolaan kawasan dalam lingkup Wilayah Kota Semarang sedangkan rob, lebih membutuhkan penanganan pada kawasan pantai. Kondisi lahan di DAS yang tidak lagi memenuhi fungsi hidrologi secara memadai akibat adanya perubahan penggunaan lahan dengan

terjadinya perubahan *land cover* yang memperbesar aliran permukaan (*surface run off*) baik di daerah hilir maupun hulu sungai mengakibatkan semakin besarnya debit banjir. Dibutuhkan pengelolaan drainase kota secara terpadu mencakup wilayah hulu dan hilir, menjaga keseimbangan Kota Atas dan Kota Bawah, untuk mengatasi permasalahan banjir dan rob di Kota Semarang.

Saat ini penanganan drainase di Kota Semarang terbagi atas beberapa pelayanan sistem drainase meliputi Sistem Drainase Semarang Barat, Sistem Drainase Semarang Tengah, Sistem Drainase Semarang Timur.

4.2. Deskripsi Hasil Penelitian

4.2.1. Perumusan Kebijakan Sebagai Subsistem Kebijakan Penanggulangan Banjir Dan Rob Kota Semarang

Perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang terdiri atas 4 tahap yaitu tahap identifikasi alternatif, perumusan alternatif, pemilihan alternatif dan pengambilan keputusan. Tahap identifikasi alternatif menghasilkan alternatif penyusunan *masterplan* drainase bagi penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang. Pada tahap perumusan alternatif muncul 4 (empat) subsistem,

menghasilkan perumusan alternatif *masterplan* drainase sebagai berikut :

1. *Masterplan* drainase yang disusun tahun 1990 sebagai landasan penyusunan sistem drainase Tim Subsistem tahun 2006,
2. *Masterplan* drainase JICA yang disusun tahun 1993 dan dilanjutkan kembali tahun 2000, untuk pembangunan Waduk Jatibarang dengan optimalisasi Kali Semarang tahun 2007,
3. *Masterplan* drainase Water Board Belanda untuk penyusunan Polder *longstorage* Kali Banger tahun 2007,
4. *Masterplan* drainase untuk penanggulangan banjir dan rob Kawasan Bandar Udara Ahmad Yani Semarang tahun 2006
5. *Masterplan* drainase SUDMP tahun 2007 yang membagi drainase daerah hulu dan hilir
6. *Masterplan* Drainase Kota Semarang berfokus di Kawasan Drainase Semarang Timur yang disusun tahun 2006 dengan penyusunan DED Kali Tenggang,

7. *Masterplan* drainase Kedungsepur yang disusun tahun 2006 yang berfokus pada daerah-daerah perbatasan yang rawan banjir dan rob.

Tahap pemilihan alternatif dilakukan oleh Bappeda Kota Semarang. Bappeda sebagai institusi pemerintah mengambil peran sebagai subsistem perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob dengan berusaha melakukan pemilihan alternatif dari berbagai alternatif yang tersedia. Bappeda Kota Semarang saat ini sedang giat menyusun *masterplan* drainase yang menggabungkan alternatif dari DPUK yaitu polder, waduk dan kawasan hulu dan hilir.

Tahap pengambilan keputusan hingga saat ini belum dilaksanakan. Penyusunan *masterplan* drainase terpadu Kota Semarang masih dalam proses. Saat ini *masterplan* drainase tengah disusun dan akan diberi kekuatan hukum sebagai Peraturan Daerah (Perda). Bappeda Kota Semarang sangat berharap agar *masterplan* ini akan menjadi landasan hukum dari berbagai kebijakan di Kota Semarang. Meskipun perumusan Perda *masterplan* drainase Kota Semarang masih dalam proses,

namun nampaknya akan berjalan lancar dengan dukungan dari legislatif,

Perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang adalah subsistem kebijakan. Sebagai subsistem kebijakan, perumusan kebijakan melibatkan aktor-aktor yang berinteraksi dan berinterdependensi karena sistem nilai.

4.2.2. Aktor Kebijakan

Aktor dalam Tim Subsistem adalah Tim Pengarah dan Tim Teknis pengendalian banjir dan rob Kota Semarang. Tim terdiri atas aktor resmi dari Pemerintah seperti Bappeda, DTKP, dan DPU. Aktor tidak resmi berasal dari berbagai perguruan tinggi dan masyarakat. Aktor primer Pemerintah Kota Semarang adalah organisasi Kecamatan, Kelurahan, Dinas-dinas terkait serta LPMK. Aktor primer ini direkrut dengan cara *Partner* yaitu melalui forum pertemuan dengan Walikota Ketua-ketua LPMK se kota Semarang diajak duduk dalam Tim Subsistem. Aktor sekunder yaitu para pakar pengairan dari LSM, organisasi riset dan perguruan tinggi, direkrut dengan cara *Consult*, diajak berdialog dan berkonsultasi dan didudukkan dalam keanggotaan Tim Subsistem. Aktor tersier, yaitu masyarakat yang terkena

banjir dan rob untuk merekrut aktor dengan cara *Inform*, yaitu sosialisasi untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk ikut serta dalam pengendalian banjir dan rob Kota Semarang. Aktor primer dalam subsistem Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang adalah DPUK Semarang. Sebagai aktor primer bersama dengan Walikota, ketika bekerjasama dengan Pemerintah Pusat dalam bentuk pendanaan APBN dalam optimalisasi Kali Tenggang. DPU Kota Semarang bersama dengan SUDMP yang didanai IBRD *Loan* menyusun konsep penanganan banjir dan rob Kota Semarang. Disamping itu DPU Kota Semarang juga menyusun program pembangunan DED Polder dengan Pemerintah Belanda dan program pembangunan Waduk Jatibarang dengan Pemerintah Jepang. Dalam kerjasama-kerjasama ini DPU Kota Semarang berperan sebagai aktor sekunder. Aktor kwarter tidak dilibatkan secara aktif dan langsung yaitu masyarakat, para pakar pengairan, peneliti dan LSM yang peduli pada banjir dan rob serta lingkungan di Kota Semarang.

Subsistem Dinas Kimturu Jawa Tengah mempunyai aktor Dinas Kimturu dan Gubernur Jawa Tengah sebagai aktor primer pengendalian banjir dan rob Kota Semarang melalui penyusunan

masterplan dan DED Drainase Kawasan Bandara Achmad Yani Semarang. Aktor sekunder adalah Pemerintah Kota Semarang dengan legislatif Propinsi Jawa Tengah yang menyetujui penggunaan APBD Propinsi Jawa Tengah. Aktor tersier adalah PT. Indra Karya.

Aktor primer subsistem Bappeda Kota Semarang sebagai peran penengah adalah dari Bappeda Kota Semarang dengan Dinas-dinas terkait di Kota Semarang serta Propinsi Jawa Tengah. Merekrut aktor dengan cara *Partner* melalui pengangkatan dalam Tim *Masterplan* Drainase Kota Semarang. Aktor sekunder yaitu Ketua-ketua LPMK se kota Semarang, pakar pengairan dari LSM, organisasi riset dan perguruan tinggi yang tidak diajak duduk dalam Tim *Masterplan* Drainase dan direkrut dengan cara *Consult* melalui forum pertemuan Seminar I, II dan *Focus Group Discussion* tahap I, II. Aktor tersier yaitu masyarakat yang terkena banjir dan rob. Informasi kepada masyarakat dilakukan dalam forum pertemuan Seminar I, II dan *Focus Group Discussion* tahap I, II melalui perwakilannya yaitu Kelurahan, Kecamatan dan LPMK. Dalam forum tersebut dapat muncul aktor kwarter.

Perbedaan posisi struktural dan institusi mendorong perbedaan interaksi

aktor dalam subsistem. Perbedaan posisi struktural sebagai aktor primer, sekunder, tersier ataupun kwarter mendorong kuat lemahnya interaksi. Perbedaan posisi struktural ditentukan oleh diikuti atau tidak dalam organisasi *quango*. *Cluster* belum mendapat posisi struktural sehingga interaksi dilaksanakan sebagai pemicu.

Jejaring kebijakan membutuhkan aktor. Ketergantungan Pemerintah Kota Semarang pada masyarakat yang peduli penanggulangan banjir dan rob menjelaskan alasan Pemerintah Kota Semarang melibatkan masyarakat yang tergabung dalam LPMK, FIM dan KIM, peneliti yang tergabung dalam DP2K, pakar pengairan, LSM dan media massa dalam Tim Subsistem dengan cara *Partner* yaitu mendudukan setara sebagai rekan kerja. Teori Prospek menjelaskan bagaimana masyarakat yang tergabung dalam LPMK, FIM dan KIM, peneliti yang tergabung dalam DP2K, pakar pengairan, LSM dan media massa bersedia menjadi Tim Subsistem karena merasa diuntungkan dengan semangat dan kebanggaan sebagai warga terpilih untuk menanggulangi banjir dan rob Kota Semarang. Teori Ketergantungan Sumberdaya dan teori Prospek dalam jejaring kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota

Semarang memberikan gambaran, yaitu Pemerintah Kota Semarang tidak berada dalam kondisi terancam sehingga menggunakan strategi menghindari banyaknya koalisi advokasi untuk menghindari resiko konflik, dan mendorong pembentukan opini elit diantara subsistem-subsistem kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang.

4.2.3. Sistem Nilai

Common belief berupa persepsi yang sama tentang masalah publik yang sangat dibutuhkan masyarakat yaitu penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang, merupakan sistim kepercayaan yang tumbuh pada setiap aktor kebijakan. Koalisi advokasi tim Subsistem memunculkan sistim kepercayaan *core belief* berupa peran dan ambisi yaitu kebanggaan dari aktor tidak resmi dari kalangan masyarakat, peneliti, pengusaha dan pakar pengairan, diikutsertakan dalam tim Subsistem dan mempertahankan *masterplan* drainase yang ada dengan peningkatan fungsinya.

Subsistem DPU Kota Semarang terdiri aktor resmi dari DPU dan Dinas Kimtaru Propinsi Jawa tengah serta aktor tidak resmi dari lembaga-lembaga bantuan luar negeri yaitu, Bank Dunia, JICA dan JBIC serta Water Board dari

Belanda. *Core belief* pada tiap aktor berupa nilai kepentingan individu dan lembaga dimiliki DPU Kota Semarang saat menyusun DED Kali Tenggang. DPUK dengan sumber pendanaan membentuk koalisi advokasi. *Core belief* pada tiap aktor lembaga bantuan luar negeri merupakan nilai profesional, untuk mempertahankan *masterplan* drainase mereka sebagai alternatif terpilih. Kekuasaan, peran dan ambisi tiap-tiap lembaga keuangan untuk menyusun *masterplan* yang tidak berkaitan dengan *masterplan* drainase keenam koalisi advokasi yang lain. Nilai kepercayaan ini mencerminkan kekuasaan dan ego kelembagaan. *External factor* atau *secondary belief* berupa uang mendorong ego kelembagaan, kekuasaan, peran dan ambisi yang menyebabkan tersusunnya sejumlah 7 (tujuh) *masterplan* drainase dan besar kemungkinan akan muncul subsistem kebijakan dan koalisi advokasi *masterplan* drainase yang baru.

Core belief dari Gubernur dan Dinas Kimtaru Propinsi Jawa Tengah untuk mengendalikan banjir dan rob di Kawasan bandara Ahmad Yani Semarang berlatar belakang perubahan status bandara dari domestik menjadi internasional. Kekuasaan mempertahankan posisi Gubernur, peran

dan ambisi untuk nilai kepentingan publik citra positif kepariwisataan Jawa Tengah yang mendorong investasi. Aktor tidak resmi adalah Asosiasi Perusahaan Perjalanan Wisata Indonesia (ASITA) Jawa Tengah, Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Jawa Tengah dan Organda, kesemuanya berdasarkan *core belief* nilai profesional. Lingkungan berupa dorongan dunia usaha regional, nasional maupun internasional untuk mengembangkan perdagangan dan pariwisata, juga menjadi sistem kepercayaan eksternal yang menumbuhkan jejaring kebijakan publik pengendalian banjir dan rob di Kawasan bandara Ahmad Yani.

Aktor penengah Bappeda dalam menyusun *masterplan* drainase hanya terdiri aktor resmi. *Core belief* pada tiap aktor berupa nilai kepentingan individu dan lembaga bahwa secara *ex officio* mereka harus memperjuangkan peran dan ambisi agar draft *masterplan* drainase menjadi sumber hukum berbagai kebijakan yang berkaitan dengan drainase. Kekuasaan sebagai *External factor* atau *secondary belief* diwujudkan dalam ego kelembagaan yang menyertakan aktor tidak resmi hanya dalam seminar dan *focus group discussion* I dan II.

Core belief berupa sistem kepentingan politik muncul dalam persetujuan kebijakan oleh legislatif. *Core belief* berupa kepentingan politik dimiliki Walikota dan Partai Demokrat pada periode jabatan kedua dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pada periode jabatan pertama. *Core belief* kepentingan di tingkat Jawa Tengah dimiliki Gubernur Propinsi Jawa Tengah, dan Golongan Karya pada jabatan periode pertama, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pada jabatan periode kedua. Pejabat politik dan partai saling berinteraksi agar opini elit menjadi keputusan politik aktor peran penengah.

4.3. Analisis Hasil Penelitian

4.3.1. Jejaring Kebijakan Koalisi Advokasi dalam Perumusan Kebijakan Pengendalian Banjir dan Rob Kota Semarang

Koalisi advokasi aktor terbentuk dari konflik :

a. Konflik Mekanisme Perumusan Kebijakan

Tim Subsistem merupakan koalisi advokasi *quango* yang terbentuk dari konflik mekanisme perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob yang sesuai pola perencanaan musrenbangkel RPJMD di Kota Semarang sedangkan yang belum

mendasarkan pada pola perencanaan musrenbangkel RPJMD merupakan koalisi advokasi dari Tim *Masterplan* Drainase Bappeda, Pembangunan polder DPUK dengan Belanda, Waduk Jatibarang DPUK dengan JICA, DPUK dengan Bank Dunia :SUDMP, DED Kali Tenggang dan DED Drainase Kawasan Bandara Ahmad Yani Semarang, DED Drainase Kedungsepur. Meskipun terdapat peraturan perumusan kebijakan (RPJMD dan SPPN) tetapi institusi publik tetap mendominasi pengarahannya ketidakpatuhan perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang terhadap peraturan perumusan kebijakan. Fenomena ini mendasari penyusunan proposisi Minor (1):

Semakin banyak aktor institusi publik yang mendominasi perumusan kebijakan dari aktor dari luar institusi publik semakin terjadi ketidakpatuhan pada peraturan perumusan kebijakan (RPJMD dan SPPN) penanggulangan banjir dan rob kota Semarang.

b. Konflik Alternatif Perumusan *Masterplan* Drainase

Peran dan ambisi tiap-tiap lembaga untuk menyusun *masterplan* drainase menimbulkan koalisi advokasi berdasarkan dokumen drainase sebagai berikut: 1) *Masterplan* drainase yang disusun tahun 1990 sebagai landasan penyusunan sistem drainase Tim Subsistem tahun 2006, 2) *Masterplan* drainase JICA yang disusun tahun 1993 dan dilanjutkan kembali tahun 2000, untuk pembangunan Waduk Jatibarang dengan optimalisasi Kali Semarang tahun 2007, 3) *Masterplan* drainase Water Board Belanda untuk penyusunan Polder *longstorage* Kali Banger tahun 2007, 4) *Masterplan* drainase untuk penanggulangan banjir dan rob Kawasan Bandar Udara Ahmad Yani Semarang tahun 2006, 5) *Masterplan* drainase SUDMP tahun 2007 yang membagi drainase daerah hulu dan hilir, 6) *Masterplan* drainase Tim *Masterplan* Drainase Bappeda Kota Semarang yang disusun tahun 2007 menggabungkan proyek JICA dan Water Board Belanda dan SUDMP, 7) *Masterplan* drainase yang disusun tahun 2006 untuk DED Kali Tenggang, 8) *Masterplan*

drainase yang disusun tahun 2007 untuk daerah Kedungsepur.

c. Konflik Fokus Penanggulangan Banjir Dan Rob

Konflik fokus alternatif kebijakan penanggulangan kebijakan banjir dan rob membentuk koalisi advokasi sebagai berikut :

1. *Masterplan* Drainase Kota Semarang berfokus di Kawasan Drainase Semarang Tengah terdiri atas aktor Tim Subsistem, DPUK Waduk, DPUK Polder dan Dinas Kimtaru.
2. *Masterplan* Drainase Kota Semarang berfokus di Kawasan Drainase Hulu dan Hilir terdiri atas aktor SUDMP dan Kedungsepur.
3. *Masterplan* Drainase Kota Semarang berfokus di Kawasan Drainase Semarang Timur : *Masterplan* drainase yang disusun tahun 2006 untuk DED Kali Tenggang,

d. Konflik Pendanaan

Koalisi advokasi kebijakan *masterplan* drainase yang terbentuk dari sumber pendanaan adalah :

1. Sumber pendanaan APBD Kota Semarang
2. Sumber pendanaan APBD Provinsi Jawa Tengah

3. Sumber pendanaan bantuan luar negeri

4. Sumber pendanaan kerjasama antar daerah perbatasan : Kedungsepur

e. Konflik Perijinan

RPJMD telah mengukuhkan bahwa perijinan dan pengelolaan pantai menjadi program yang tidak dapat terlepas dari penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang. Koalisi advokasi yang terbentuk berdasarkan konflik perijinan adalah penanggulangan banjir dan rob kawasan Bandara Achmad Yani Dinas Kimtaru Jawa Tengah, reklamasi pantai Tawangmas, penanggulangan banjir dan rob kawasan PRPP, penanggulangan banjir dan rob sekitar Bandara Achmad Yani oleh PT. Angkasa Pura I. Konflik perijinan terjadi diawali dengan dikaitkannya antara perijinan dengan penanaman modal, dan penanaman modal mengabaikan kebijakan penanggulangan banjir dan rob.

Koalisi advokasi terbentuk dari konflik dan konflik terstimulasi oleh issue, dari proses pemebntukan koalisi advokasi dapat disusun beberapa proposisi :

Proposisi Minor (2):

Semakin banyak issue yang muncul dalam perumusan semakin banyak konflik dalam pemilihan alternatif kebijakan penanggulangan banjir dan rob kota Semarang.

Proposisi Minor (3):

Semakin banyak konflik diantara aktor semakin menstimulasi terbentuknya koalisi advokasi dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang.

Proposisi Minor (4):

Semakin banyak alternatif kebijakan dari koalisi advokasi *quango* yang merekrut lebih dari tiga kelompok aktor masyarakat tidak berarti alternatif kebijakan *quango* semakin menstimulasi pengambilan keputusan dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang.

Proposisi Minor (5):

Persamaan persepsi yang sama tentang pentingnya penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang diantara aktor tidak menstimulasi persamaan persepsi tentang issue dan alternatif kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang.

Proposisi Minor (6):

Semakin banyak bermunculan sumber pendanaan semakin menstimulasi berkembangnya koalisi advokasi

alternatif masterplan drainase kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang.

Proposisi Minor (7):

Semakin banyak pendanaan bagi alternatif masterplan drainase semakin lama kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang mencapai tahap implementasi kebijakan.

Walikota dan Wakil Walikota Semarang, DPU dan Bappeda Kota Semarang, Gubernur dan Dinas Kimtaru Propinsi Jawa tengah, adalah aktor-aktor primer yang saling menjalin koalisi advokasi untuk membentuk opini elit dalam jejaring kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang. Peran legislatif memperkuat pembentukan opini elit dengan alasan nilai kepercayaan politik. Elit ini nampak menghindari koalisi tidak terkendali dalam perumusan kebijakan publik dengan cara membatasi jumlah elit yang terlibat yaitu hanya berasal dari institusi publik dan *quango* berupa Tim Subsistem.

LSM Masyarakat Peduli Banjir dan Lingkungan serta media massa merupakan aktor pemicu. LSM Masyarakat Peduli Banjir dan Lingkungan serta media massa adalah *cluster* bagi Pemerintah Kota Semarang. Kedua aktor ini membantu Pemerintah

Kota Semarang dalam menanggulangi banjir, rob dan permasalahan lingkungan tanpa pembiayaan dari Pemerintah Kota Semarang. Strategi sebagai pemicu adalah *public education* yaitu mensosialisasikan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang kepada masyarakat, membantu pendanaan pelaksanaan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang sekaligus melontarkan gagasan melalui media massa untuk menggugah respon masyarakat. LSM Masyarakat Peduli Banjir dan Lingkungan dan media massa merupakan dua aktor yang berinteraksi dan saling ketergantungan membentuk koalisi advokasi perangkat pemicu.

Aktor yang berperan sebagai penengah dalam kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang. Strategi yang dilakukan adalah menggabungkan berbagai alternatif *masterplan* drainase dan diwujudkan dalam sebuah *masterplan* drainase yang akan diperdakan. Bappeda sebagai peran penengah memiliki keterbatasan yaitu hanya memiliki *power* pada penyusunan RKPD dan tidak memiliki kewenangan setelah RKPD menjadi SKPD. Seringkali karena reses politik,

RKPD bahkan terimplementasikan. Kelemahan sebagai aktor penengah dari institusi publik, Bappeda sulit melepaskan diri dari tekanan opini elit.

Keterbatasan peran Bappeda sebagai aktor perumusan kebijakan berdampak pada perubahan subsistem kebijakan, yaitu:

1. Kemunculan subsistem kebijakan yang merumuskan masterplan drainase kebijakan pengendalian banjir dan rob Kota Semarang yaitu subsistem DPUK, Tim Subsistem, Dinas Kimtaru Provinsi Jawa Tengah.
2. Keberadaan 7 (tujuh) buah *masterplan* drainase yang membengkakkan anggaran pemerintah dalam perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob, sedangkan anggaran tersebut dapat dialokasikan pada implementasi kebijakan pengendalian banjir dan rob Kota Semarang.

Perubahan subsistem kebijakan berdampak terbentuknya kondisi di luar sistem yaitu:

1. Kemunculan beragam alternatif perumusan kebijakan *masterplan* drainase pengendalian banjir dan rob Kota Semarang di DPUK yaitu Tim Subsistem, SUDMP, DED Belanda,

Waduk Jatibarang dan Kali Tenggang, Bandara Achmad Yani, .Kedungsepur dan akan terus bertambah alternatif *masterplan* drainase apabila muncul sumber pendanaan baru.

2. Kemunculan sub-subsistem baru yang merupakan kelompok laten artinya secara tersembunyi akan terus bermunculan sub-subsistem kebijakan perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob Kota Semarang, yaitu :

- a. perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob bandar udara Ahmad Yani oleh PT.Angkasa Pura I
- b. perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob kawasan Simpang Lima
- c. perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob kawasan PRPP
- d. perumusan kebijakan pengendalian banjir dan rob di Pondok Indraprasta dan Plombokan.

Jejaring kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang menampilkan aktor laten yaitu Kesbanglinmas dan Kedungsepur. Aktor laten adalah aktor yang masih diabaikan akan tetapi dibutuhkan dalam kebijakan

penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang sejak perumusan hingga implementasi dan evaluasi. Proses pembentukan jejaring kebijakan koalisi advokasi mendasari penyusunan proposisi berikut :

Proposisi Minor (8):

Semakin kuat LSM Peduli Banjir dan Lingkungan Kota Semarang dan media massa memicu persepsi masyarakat terhadap pemilihan alternatif kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang tidak menstimulasi peran masyarakat dalam mekanisme perumusan kebijakan koalisi advokasi tim masterplan drainase.

Proposisi Minor (9):

Semakin tinggi strategi koalisi advokasi bureaucratic network daripada pluralistic network dipergunakan dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang semakin kuat pembentukan opini elit

Proposisi Minor (10):

Semakin aktor mempunyai posisi struktural akibat strategi partner dalam quango ataupun institusi publik perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang semakin kuat interaksinya dengan aktor lain.

Proposisi Minor (11):

Kekuasaan yang bersumber dari nilai profesional, organisasi dan individu cenderung membentuk koalisi advokasi lebih memperkuat keberadaan opini elit daripada kepentingan publik bagi dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang.

Proposisi Minor (12):

Semakin kuat pembentukan opini elit semakin kuat dorongan bagi kemunculan peran penengah yang berasal dari institusi publik yaitu Bappeda dan semakin lemah kemunculan peran penengah dari luar institusi publik yang lebih mengemban kepentingan publik.

Proposisi Minor (13):

Semakin lemah peran penengah semakin kuat dorongan terjadinya perubahan internal dan eksternal subsistem perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang.

.Proposisi Minor (14):

Semakin kuat kemunculan peran penengah dari institusi publik semakin kuat terjadinya refraksi tujuan dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang.

4.3.2. Strategi Koalisi Advokasi Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Kota Semarang

1). *Bureaucratic Network*.

Bureaucratic Network adalah jenis jejaring yang terbentuk dari koalisi advokasi yang mempunyai strategi berupa pembentukan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah dengan pemerintah bertindak sebagai agensi. Strategi koalisi advokasi dan jenis jejaring ini muncul dalam Subsistem DPU Kota Semarang, Subsistem Dinas Kimtaru Propinsi Jawa Tengah, Subsistem Kedungsepur. Koalisi advokasi *bureaucratic network* menghindari keterlibatan banyak aktor. Kebijakan yang tidak melibatkan masyarakat dapat memancing unjuk rasa namun dicegah dengan rangkap keanggotaan aktor dalam berbagai subsistem kebijakan serta kekuatan kelompok penyeimbang berupa organisasi yang besar dan kuat yaitu *quango* Tim Subsistem yang dibentuk Walikota. Kelompok laten berupa organisasi *cluster* yang besar dan kuat adalah media massa Suara Merdeka. Suara Merdeka tidak menjadi anggota pada setiap

subsistem kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang tetapi menyeimbangkan koalisi advokasi jejaring kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang melalui publikasi-publikasi tentang banjir dan rob secara seimbang dari kelompok kepentingan pemerintah, masyarakat dan privat.

2). *Pluralistic Network*

Pluralistic Network adalah jenis jejaring yang terbentuk dari koalisi advokasi yang mempunyai strategi berupa pembentukan dimana hubungan antara pemerintah dengan masyarakat didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah bekerjasama dengan tiga atau lebih kelompok masyarakat mayoritas. Strategi koalisi advokasi dan jenis jejaring ini muncul dalam Tim Subsistem.

4.3.3. Model Jejaring Koalisi Advokasi Vertikal Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Kota Semarang Perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang menunjukkan kurangnya kerjasama antar subsistem dan koalisi advokasi yang merupakan karakteristik model jejaring kebijakan advokasi koalisi vertikal yaitu jejaring koalisi advokasi yang terbentuk hanya dari aktor dengan

sistem kepercayaan yang saling menguntungkan. Dampak dari jejaring kebijakan advokasi koalisi vertikal adalah terjadinya perubahan tujuan yang meliputi dua kriteria, yaitu :

- a. Perubahan program pencapaian tujuan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang
- b. Perubahan mekanisme perumusan kebijakan yaitu tidak melalui pramusrenbangkel dan musrenbangkel.

Dampak dari advokasi koalisi vertikal adalah kebijakan pengendalian banjir dan rob sulit mencapai tujuan dan memunculkan kebijakan-kebijakan yang melenceng dari *blue print* meskipun satu tujuan. Kejadian ini disebut *Refraksi*. *Refraksi* kebijakan penanggulangan kebijakan banjir dan rob Kota Semarang terbagi dalam tiga kriteria seperti dalam cermin cekung dan cermin cembung, yaitu :

- 1) Area lepasan , yaitu tidak tersentuhnya program dalam pencapaian tujuan:
 - a. Pengendalian perijinan dan ketentuan,
 - b. Organisasi dan pengelolaan (O & P) daerah pantai.
- 2) Penyebaran tujuan, yaitu munculnya program di luar *blue print* :

- a. Terlalu banyaknya disusun *masterplan* drainase Kota Semarang,
 - b. Pembangunan polder dari Water Board,
 - c. Pembangunan Waduk Jatibarang,
- 3) Penyempitan tujuan, program yang terfokus pada drainase kawasan tertentu,
- a. Pengelolaan drainase Kali Tenggang,
 - b. Pengelolaan drainase Kawasan bandar udara Ahmad Yani.

Analisis terhadap aktor dan sistem nilai yang secara kausalitas berhubungan dengan jejaring kebijakan koalisi advokasi mendasari penyusunan proposisi berikut :

Proposisi Mayor :

Perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang berada dalam kerangka kerja koalisi advokasi *bureaucratic network* dimana persamaan persepsi, kekuasaan yang bersumber dari nilai profesional, organisasi dan individu menstimulasi interaksi, hubungan dan saling ketergantungan aktor yang didominasi institusi publik, sehingga menstimulasi konflik perbedaan alternatif yang memperkuat pembentukan opini elit dan semakin memperkuat peran penengah bagi

terjadinya perubahan internal dan eksternal subsistem dan refraksi tujuan.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Policy networks atau jejaring kebijakan perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob di Kota Semarang terbentuk dari aktor-aktor, *linkages* diantara aktor-aktor dan *boundary* berupa subsistem kebijakan. Jenis jejaring kebijakan yang muncul akibat interaksi aktor dan intensitas hubungan dalam subsistem perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang adalah *bureaucratic network*. Jenis jejaring ini muncul dalam subsistem DPU Kota Semarang, subsistem Dinas Kimtara Propinsi Jawa Tengah, subsistem Bappeda Kota Semarang. *Pluralistic network* muncul dalam subsistem kebijakan Tim Subsistem. Perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang adalah subsistem kebijakan, terdiri atas 4 tahap yaitu tahap identifikasi alternatif, perumusan alternatif, pemilihan alternatif dan pengambilan keputusan. Tahap identifikasi alternatif menghasilkan alternatif penyusunan *masterplan* drainase bagi penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang. Pada tahap perumusan alternatif muncul issue-issue

yang menimbulkan subsistem perumusan kebijakan Tim Subsistem, DPU Kota Semarang, Dinas Kimtaru Propinsi Jawa Tengah serta Kedungsepur. Konflik issue yang berkembang pada tahap perumusan alternatif kebijakan, mendorong terciptanya konflik diantara aktor subsistem karena perbedaan sistem nilai. Konflik diantara aktor memaksa aktor membentuk koalisi advokasi dengan aktor yang sesuai dengan sistem nilai yang dimilikinya. Koalisi advokasi *masterplan* drainase terdiri atas koalisi advokasi Tim Subsistem, koalisi advokasi DED Polder DPU Kota Semarang, koalisi advokasi waduk Jatibarang DPU Kota Semarang, koalisi advokasi SUDMP DPU Kota Semarang, koalisi advokasi DED Kali Tenggang DPU Kota Semarang, koalisi advokasi Dinas Kimtaru Propinsi Jawa Tengah serta koalisi advokasi Kedungsepur.

Hubungan diantara koalisi advokasi membentuk jejaring kebijakan vertikal yaitu tanpa ada interaksi antar koalisi advokasi, sehingga konflik antar koalisi advokasi terbentuk sangat kuat disebabkan *core belief* masing-masing koalisi advokasi. Dipicu dengan stimulasi dari LSM Peduli Banjir Dan Lingkungan Kota Semarang dan media massa, konflik antar koalisi advokasi mendorong

pembentukan opini elit dan menampilkan Bappeda Kota Semarang sebagai aktor penengah dengan menyusun *masterplan* drainase hasil penggabungan koalisi advokasi yang berkonflik, dan mempersiapkan *masterplan* drainase tersebut untuk menjadi perda. Jejaring kebijakan vertikal yang dihasilkan oleh konflik koalisi, menyebabkan terjadinya *refraksi* tujuan, sehingga tujuan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang terklasifikasi ke dalam *refraksi* tujuan area penyempitan, area pelebaran dan area lepasan.

5.2. Saran

5.2.1. Mekanisme perumusan kebijakan seharusnya mengacu pada peraturan SPPN dan RPJMD Kota Semarang dalam Perda No. 4 tahun 2005 yaitu melalui premusrenbangkel, namun perumusan kebijakan yang didominasi institusi publik justru melakukan ketidakpatuhan terhadap peraturan perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang. Pada bagan 1 disarankan mekanisme perumusan kebijakan yang sebaiknya dilakukan pemerintah Kota Semarang pada saat merumuskan kebijakan

penanggulangan banjir dan rob, agar kebijakan mencerminkan partisipasi demokratik di pemerintah daerah Kota Semarang.

- 5.2.2. Jejaring kebijakan vertikal yang terbentuk dalam perumusan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang, merupakan model jejaring dimana tidak ada interaksi aktor antar koalisi advokasi sehingga mendorong terjadinya refraksi tujuan. Peneliti merekonstruksi model jejaring kebijakan lingkaran dimana terjadi interaksi dan saling ketergantungan diantara aktor antar koalisi advokasi, seperti pada bagan 2. Meskipun antar koalisi advokasi tersebut memiliki perbedaan core belief dan berkonflik, interaksi tetap harus dilakukan untuk menghindari refraksi tujuan dan pada akhirnya untuk kepentingan publik Kota Semarang pada khususnya dan Provinsi Jawa Tengah pada umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bertelli, Anthony. 2006. The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies, *Public Administration Review*, Washington : Jul/Aug 2006, Vol. **66**, Iss. 4 :583-596.
- Carlsson, Lars. 2000. *Policy Network as Collective Action*, *Policy Studies Journal*, Vol. **28**, No. 3 : 502-520.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs*. Georgia Southern University, Pearson Prentice Hall.
- , 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*. Luciana D.Lontoh (penerjemah). PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford.
- Kiellberg, Francesco. 1995. The Changing Values of Local Government, *The ANNALS of American Academy*, AAPSS, **540**, July : 40-50.
- Kodra, Hadi S. Ali, Syaukran HR., 2004, *Bumi Makin Panas Banjir Makin Luas, Menyibak Tragedi Kehancuran Hutan*, Penerbit Nuansa, Bandung.
- Moleong, Lexi J. 1998. *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward

- Edgar Publishing, LTD and Lansdown Place, Cheltenham, UK, Lyme, Us.
- , Tri Wibowo Budi santoso (alih bahasa). 2005. *Public Policy: pengantar teori dan praktek analisis kebijakan*, Prenada Media, Jakarta.
- Pennen, Ton Van Der. 2005. Actor Strategies in Decentralized Policy Networks *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol.20 :301-315.
- Quade, E.S. 1982. *Analysis for Public decision*. Elsevier Science Publishing, New York.
- Rhodes, R.A.W. 1984. *Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks*, *Public Administration Bulletin*, **49**.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, Co.
- , 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, **21** : 129-68.
- , and N. Pelkey. 1987. In Corporating multiple actors and guidance instrumrnts into models of regulatory policy making : an Advocacy Coalition Framework. *Administration and Society*, **19** : 236-63.
- Sanim, Bunasor. 1999. *Transformasi Manajemen*. Bahan Pelatihan Penyusunan Statuta Bagi Perguruan Tinggi Negeri, Dirjen Dikti.
- Soeprihanto, John, 2001, *Penilaian Kinerja dan Pengembangan Karyawan*, Edisi Pertama, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Utomo, Warsito. 2005. *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal, Bagaimana Semangat Kompatibilitas Menjiwai Budaya Birokrasi*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 26 Februari 2005, Universitas Gajahmada, Yogyakarta.
- Viney, David. 2006. *Stakeholder Analysis and Stakeholder Management*. Ezine Articles Newsletter-and-Business-Online/Ecommerce: Web@ Ezinearticles.com, [http://EzineArticles.com/?expert=David Viney](http://EzineArticles.com/?expert=David+Viney), Oct, 11, 2006 :1-3.
- Warden, Frans van. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* **21**, 1/2
- Wart, Montgomery Van. 1998. *Changing Public Sector Values*. Garland Publishing, Inc.London.
- Yin, Robert K. 1984. *Case Study Research: Design and Methods*, Applied Social research methods Series Volume 5. Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi.
- , 2004. *Studi Kasus, Desain & Metode*, M. Djauzi Mudzakir (penerjemah). PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Pemerintah Kota Semarang. 2005. *Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor: 4 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Semarang Tahun 2005-2010.*

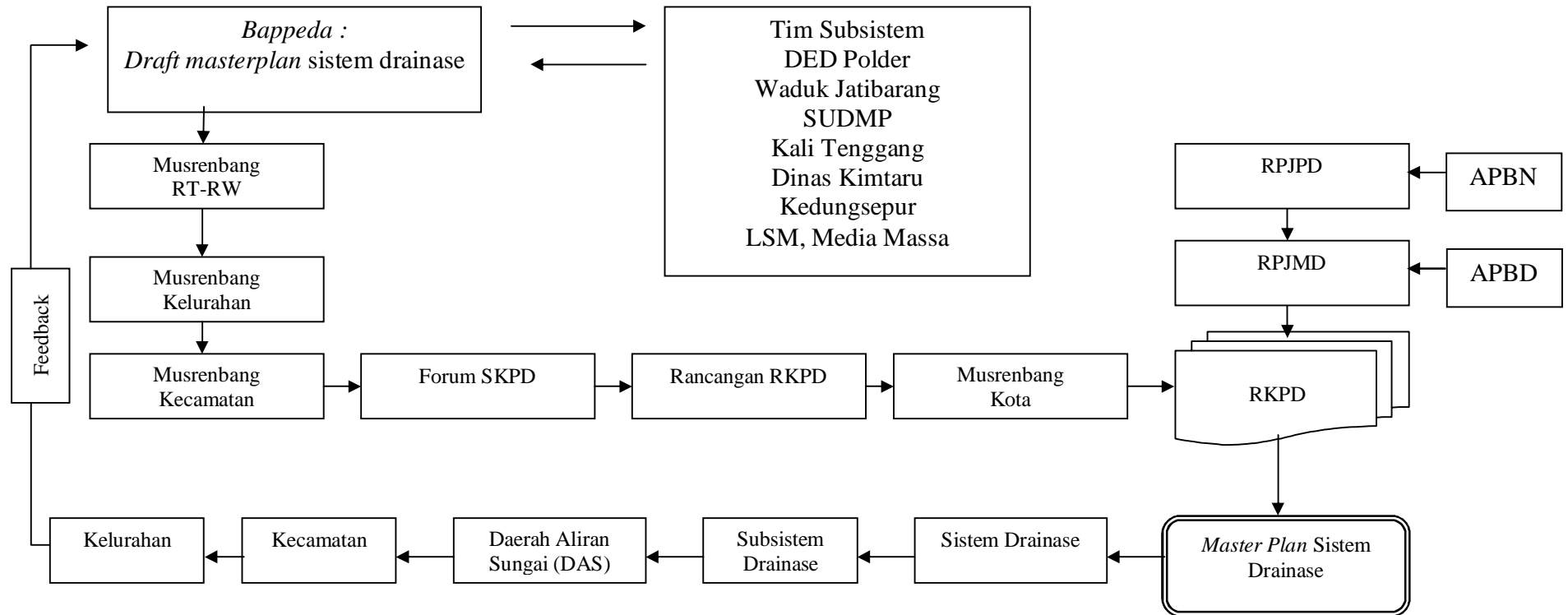
-----, 2006. *Profil Kota Semarang*, Kantor Informasi dan Komunikasi Kota Semarang.

Republik Indonesia. 2006. *Buku Pegangan 2006 Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah*, Jakarta.

Walikota Semarang. 2006. *Keputusan Walikota Semarang Nomor 614,05/061 Tentang Pembentukan Tim Teknis Penanganan Banjir dan Rob Kota Semarang tanggal 10 Maret 2006.*

Situs Kota Semarang. 2006. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kota Semarang.*
Mei, 2006.
bappeda@kota.semarang.go.id

Bagan 1. Mekanisme perumusan *masterplan* drainase kebijakan pengendalian banjir dan rob Kota Semarang yang seharusnya



Bagan 2. Model jejaring koalisi advokasi lingkaran kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang

